FRC 1, 8365

8365

CORPS LÉGISLATIF.

CONSEIL DES ANCIENS.

Case FRC 1/190

OPINION

DE

CORNUDET,

Sur la résolution du 24 thermidor, relative à l'administration du nouveau régime hypothécaire.

Séance du 23 brumaire an 7.

Représentans du peuple,

La discussion sur la résolution qui vous occupe a pris, selon moi, un essor qui ne lui appartient pas.

L'administration de la conservation des hypothèques forme déja, en vertu de la loi du 9 messidor an 3, une agence spéciale : point qu'il faut reconnoître.

La loi du 26 frimaire an 4 ne fait que proroger le terme indiqué par celle du 9 messidor an 3 pour l'introduction absolue du régime civil hypothécaire qu'elle établissoit.

La loi du 19 prairial an 4 déclare formellement que l'administration de la conservation des hypothèques, créée par la loi du 9 messidor an 3, subsiste & est en activité.

Cela posé, les dispositions de la loi du 9 messidor an 3 relatives à l'administration hypothécaire, étant indépendantes de la volonté actuelle du Conseil des Anciens, la proposition du rapport en appartenant exclusivement au Conseil des Cinq-Cents, il est palpable que le Conseil des Anciens ne peut discuter & délibérer que sur l'état du projet de loi que le Conseil des Cinq-Cents lui soumet.

Or que propose le Conseil des Cinq-Cents par la résolution présente? est-ce de supprimer cette agence spéciale subsistante de la conservation des hypothèques? non; mais d'en simplifier l'organisation, mais d'en modérer la dépense.

Les dispositions que cette résolution renferme sont-elles véritablement des améliorations du système administratif établi par la loi du 9 messidor an 3?

Telle est donc la question à laquelle l'analyse réduit le sujet de la discussion, & dans le cercle de laquelle la constitution circonscrit votre délibération; car le Conseil des Anciens ne peut, certes, refuser d'admettre une amélioration, encore qu'elle soit incomplète.

Je suis maintenant les changemens apportés par la résolution au régime administratif adopté par la loi du 9 messidor an 3.

D'abord la résolution nivelle cet exhaussement qui commandoit les bureaux établis sur la surface du territoire de la République, & que, pour le rendre ridicule, l'on a dénommé plaisamment à cette tribune, *trône*.

Les adversaires de la résolution ont applaudi à ce nivellement. Voilà donc une première amélioration ordonnée.

La résolution réduit le nombre des conservateurs à celui

des arrondiſſemens des tribunaux de police correctionnelle, & par cette réduction ſupprime un quart des conſervateurs créés par la loi du 9 meſſidor an 3.

Les adverſaires de la réſolution qui prétendent que la réduction du nombre auroit dû être portée juſqu'à l'unité par chaque département, ne peuvent conteſter que cette réduction eſt au moins préférable au nombre établi par la loi du 9 meſſidor an 3.

Ainſi ſeconde amélioration.

L'attribution de la nomination des conſervateurs des hypothèques au Directoire exécutif ne peut d'ailleurs être préſentée comme un changement dans les diſpoſitions d'organiſation de l'agence.

La nomination des conſervateurs particuliers étant conférée par la loi du 9 meſſidor an 3 au conſervateur général; par la ſuppreſſion du conſervateur général, toutes les attributions de ce conſervateur ſe réuniſſant au centre de l'adminiſtration générale, qui eſt le pouvoir exécutif; la nomination aux fonctions de conſervateurs particuliers, placés immédiatement ſous l'autorité du directoire exécutif, a donc dû néceſſairement être remiſe au Directoire exécutif.

Cette nomination, il faut le dire, n'eſt qu'un droit de retour; car tout ce qui eſt adminiſtration eſt eſſentiellement par la nature des pouvoirs du reſſort de la puiſſance exécutive. Or, la conſervation des hypothèques eſt un objet d'adminiſtration civile. Donc ſa direction & ſa ſurveillance entrent dans les attributs du gouvernement.

Repréſentans du peuple, je le confeſſe, je n'euſſe pas imaginé que l'on conteſtât cette dévolution au Directoire exécutif.

1°. La conſtitution ne permet pas de renvoyer l'élection de ces officiers aux aſſemblées du peuple (*art.* 30 & 40.)

J'ajoute que ſi j'avois à diſcuter avec des conſtitutionnaires la queſtion théorique, il me ſeroit aiſé de montrer que la continuité néceſſaire dans l'exercice d'une fonction publique doit déterminer le peuple à déléguer le droit d'y nommer.

2°. Quels moyens d'oppreſſion la puiſſance exécutrice peut-

elle développer dans la nomination de trois cent cinquante places de conservateurs d'hypothèques ?

3°. Si la nature des choses indique que la pente de l'abus du gouvernement représentatif tend à l'oligarchie, c'est par l'oligarchie départementale qu'elle doit envahir & les chaises curules & l'estrade directoriale.

Ainsi en délégant, par une disposition formelle, la nomination des conservateurs des hypothèques au Directoire exécutif, la résolution ne fait que rappeler ce droit de nomination à sa source.

Le tarif présenté par la résolution est inférieur aux droits établis par la loi du 9 messidor an 3, & aux frais résultans de l'édit de 1771.

En voici la comparaison :

D'abord, il faut remarquer que les oppositions aux hypothèques n'avoient d'effet que pendant les trois années de leur date, & que les inscriptions hypothécaires, qui les suppléent, ont une durée de dix années.

L'on doit donc multiplier les frais occasionnés par l'édit de 1771 par trois & un tiers.

Les frais de chaque opposition montent à 7 fr. 25 centimes.

Pour la conservation périodique de l'hypothèque pendant dix ans, le tout s'élève donc à 24 fr. 17 centimes.

Suivant la loi du 9 messidor an 3, les droits étoient de deux natures ; l'un fixe, & l'autre proportionnel.

Le droit fixe étoit de 4 fr. ; plus 50 centimes pour le report au livre de raison.

Celui proportionnel se calculoit à raison d'un pour 1,500 fr. : l'expérience établit que les créances n'excèdent généralement pas la somme de 1,500 fr., à 2,000 fr. Supposons encore le taux moyen à 3,000 fr. Le droit proportionnel se seroit élevé, pour chaque inscription, à deux francs.

La loi du 9 vendémiaire an 6 établit un nouveau droit

proportionnel de 1 pour 1,000 fr.; dans la supposition d'une créance de 3,000 fr., chaque inscription paieroit 3 francs.

Total des frais, d'après la loi du 9 messidor an 3, 9 francs 50 centimes.

Par la résolution, il n'est plus accordé au conservateur de droit-proportionnel. Celui qu'il percevra est entièrement au profit de la nation, tel que la loi du 9 vendémiare an 6 le règle.

Quant au droit fixe, il est réduit à 2 fr. 50 centimes. Plus, il est perçu par le conservateur 50 centimes pour le report sur le répertoire.

Total & du droit proportionnel réservé totalement à la nation, & des droits fixes perçus en vertu de la résolution, 6 francs.

Ainsi il y avoit déja différence, par le tarif du 9 messidor an 3, de 5 huitièmes au profit des citoyens.

Et par le tarif établi par la résolution, il y a bonification de 3 quarts, puisqu'au lieu de 24 francs 17 centimes, chaque inscription ne paiera que 6 francs.

Troisième avantage de la résolution; & avantage d'une telle importance, qu'il nécessite seul l'adoption de la résolution.

Je n'ai pas fait entrer dans mon calcul les droits de copies collationnées qui seront requises, d'extraits & de certificats qui seront demandés, parce que la délivrance de ces actes n'a jamais été gratuite; parce que ces droits, d'après leur modicité, ne pourroient être différens en quelques mains que la conservation des hypothèques existât.

« A la bonne heure, dit-on, que le nouveau tarif pré-
» senté par la résolution soit pour les citoyens inférieur aux
» droits ci-devant établis; mais il n'en est pas moins cons-
» tant que les frais de la perception de ce tarif seroient
» moindres de moitié pour le droit proportionnel au profit
» de la nation, si la régie de l'enregistrement étoit chargée
» de cette perception, le taux moyen des remises des rece-

» veurs de la régie sur le montant de leurs recettes annuelles » s'élevant au plus à 2 pour 100. »

Je nie le supposé, c'est-à-dire que les frais de la perception, si elle étoit remise à la régie de l'enregistrement, seroient moindres ; car si les buralistes ne perçoivent au plus que 2 pour 100, les employés supérieurs perçoivent au moins autres 2 pour 100 sur les recettes. « Les frais de la » perception des droits d'enregistrement excèdent 4 pour » cent, dit le ministre des finances en son rapport, sur » l'apperçu des dépenses de l'an 7, & sur les moyens » de les couvrir. »

Ainsi, d'après le témoignage du ministre des finances, le salaire déterminé par la résolution au conservateur des hypothèques sur le droit proportionnel au profit du trésor public, est inférieur aux frais de perception de l'économique régie de l'enregistrement.

Je n'essaierai pas d'ailleurs d'entrer dans la théorie des traitemens & salaires qu'il faudra cependant fixer avant la détermination des dépenses de l'an 8, & dont le développement ne peut manquer, en éclairant l'intérêt sur la direction de son activité, d'influer sur l'industrie & la prospérité nationale.

Il ne s'agit ici seulement que de reconnoître s'il y a modération dans le nouveau tarif de droits existans & attachés à l'exécution d'une loi que vous ne pouvez arrêter.

Or, cette modération ne peut être déniée.

Je dois au reste faire remarquer que la résolution n'attribue pas au conservateur des hypothèques un intérêt de 10 pour 100 pour le cautionement qu'il doit fournir.

Elle maxime (voilà sa disposition) l'émolument du conservateur dans le produit du tarif à 10 pour 100 du cautionnement, ce qui est tout-a-fait différent ; de manière que le surplus du tarif tourne au bénéfice du trésor public, sous la déduction des 4 pour 100, frais de recette.

L'on trouve insuffisant le montant du cautionnement exigé.

Le cautionnement est requis pour assurer aux citoyens

une garantie positive contre les erreurs du conservateur. Or, l'on ne peut pas admettre la supposition d'une erreur continuelle de la part du conservateur dans l'exercice de ses fonctions.

Le cautionnement d'ailleurs, ce qui est à observer, n'est pas limitatif de l'obligation personnelle du conservateur des hypothèques ; de sorte qu'en cas d'insuffisance du gage réservé exclusivement par la loi à la garantie de l'exactitude de ses devoirs, le citoyen qui aura un recours à exercer pourra poursuivre sa légitime vengeance sur les autres biens du conservateur après s'y être fait autoriser par la justice.

« La résolution est muette, dit-on, sur la perception » du droit proportionnel établi par la loi du 9 vendé- » miaire an 6, lorsque, par l'étendue de l'hypothèque, » l'inscription doit avoir lieu en plusieurs bureaux. La per- » ception se renouvellera-t-elle en chaque bureau ? »

La loi du 9 vendémiaire an 6 n'établissant qu'un droit unique, il est clair que la perception ne peut pas en être répétée ; il est clair aussi que l'intérêt du trésor public prescrit d'en exiger la perception intégralement au premier bureau où l'inscription a lieu.

Mais s'il est convenable que la loi statue sur ce cas, cette décision n'appartient pas à la résolution présente, qui n'a pas pour objet de régler les droits de la fiscalité.

L'on dit que la résolution n'abroge pas, par une disposition expresse, l'édit de 1771 & ses formalités & son agence.

Non, la résolution n'énonce pas cette abrogation : pourquoi ? parce que la loi du 11 de ce mois, qui établit le nouveau système civil hypothécaire la prononce positivement.

1°. Cette loi contient un titre exprès où sont rangées les dispositions nécessaires pour le passage du régime ancien au régime actuel.

L'article XXXVI porte que « les droits d'hypothèque » ou privilége existans lors de la publication de la présente, » qui n'auroient pas encore été inscrits en exécution & dans

» les formes de la loi du 9 messidor an 3, le seront dans » les trois mois de la publication. »

L'article XLIV porte que « les possesseurs d'immeubles » qui n'auroient pas encore accompli, toutes les formalités » prescrites par les lois & usages antérieurs pour consolider » leurs propriétés . . . , y suppléeront par la transcription » de l'acte de mutation. »

2°. La loi du 11 de ce mois dispose formellement, en l'article LVI, que toutes lois, toutes coutumes, tous usages antérieurs sur les constitutions d'hypothèques, & *sur les moyens de consolider les aliénations d'immeubles & d'en payer les hypothèques, demeurent abrogés.*

Or, une loi subséquente doit-elle reprendre toutes les dispositions précédentes dont elle est la suite ?

Représentans du peuple, en entrant dans cette discussion, j'ai prouvé que le Conseil des Anciens n'avoit pas à s'occuper de la préférence que les orateurs qui combattent la résolution réclament en faveur de la régie de l'enregistrement, pour l'administration hypothécaire, parce que la suppression de l'agence spéciale, qui existe & est en activité, n'est pas proposée par le Conseil des Cinq-Cents, qui a exclusivement la proposition de la réforme des lois en tout ou partie, comme celle de les créer.

Je ne montrerai donc pas que ce seroit faire outrage au droit de propriété, que d'établir officiers conservateurs de la propriété, une régie de fiscalité ; qu'il ne seroit pas plus absurde de confier à la régie du droit de l'enregistrement les fonctions du notariat : car les fonctions du notariat ne sont pas aujourd'hui plus éminemment civiles que celles des conservateurs des hypothèques. L'inscription sur leurs registres n'est en effet que le complément des conventions faites devant les notaires publics.

Je vote pour l'approbation de la résolution.

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Frimaire an 7.